

新乡贤参与乡村治理探析

——以浙江省为例

孙丽珍

【摘要】新乡贤参与乡村治理是新乡贤以其非体制权威嵌入乡村治理过程，并辅助其他治理主体推进乡村善治的行为，具有品行、历史、现实和政策等四个方面的合理性。乡贤参事会是受基层党委政府领导，由新乡贤自愿组成，以热心服务乡村发展为使命，具有乡土性、志愿性、辅助性、民间性的新型社会组织，在实践中已发挥了经济带动、敦风化俗、社会调谐、政治参与等作用，但在现实中仍受认识偏见性、环境欠缺性、组织合规性和实践风险性等四大因素制约。要消除这些制约，须建立激励表彰、“筑巢引凤”、参事运行、监督约束等长效机制。

【关键词】新乡贤 乡村治理 乡贤参事会 乡贤文化 乡村振兴

【中图分类号】D422.6 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1004—518X（2019）08—0225-09

【基金项目】教育部人文社会科学研究项目“乡村振兴背景下新乡贤文化建设的理论和实践研究”（18YJA710041）

孙丽珍，浙江科技学院马克思主义学院副教授。（浙江 杭州 310023）

自中华人民共和国成立以来，我国乡村治理方式发生了重大变迁。改革开放前，我国主要实行“政社合一”的人民公社全能管控式体制，国家权力延伸到乡村基层；改革开放后，随着家庭联产承包责任制和《村民委员会组织法》的实施，农村逐步政社分离，“撤社建乡”，形成“乡政村治”体制。这种体制使国家与乡村的关系得到重构，国家权力开始收缩，乡村治理从一元管理转向多元共治。

2006年农业税取消后，乡村治理从原来资源“汲取型”转向资源“输入型”。但是，由于城镇化虹吸效应的存在，乡村大批精英流失，内生发展动力不强，形成弱势权威的治理难题。近年来，浙江省一些乡村实施“乡贤回归工程”，新乡贤参与乡村治理效果良好，引起了学界和政界的多方关注并上升为政府理念。深度分析新乡贤参与乡村治理的合理逻辑，客观把握新乡贤参与乡村治理的现状和问题，理性探寻新乡贤参与乡村治理的长效机制，这对于推动乡村善治、助力乡村振兴无疑具有重要学术价值和实践意义。

一、新乡贤参与乡村治理的合理性

梁漱溟指出：“乡村问题的解决，第一固然要靠乡村人为主力；第二亦必须靠有知识、有眼光、有新方法、新的技术（这些都是乡村人所没有的）的人与他结合起来，方能解决问题。”^[1]（P351）20世纪60年代以来逐渐形成的参与式发展理论强调，要在“外来者”协助下，通过当地民众积极主动广泛参与，从而实现可持续的共享有效发展。^[2]新乡贤是指新的时代背景下有德行、有才能、有声望、热心家乡发展而深受当地民众敬重的贤能人士。

新乡贤参与乡村治理是新乡贤以其非体制权威嵌入乡村治理过程、辅助其他治理主体推进乡村善治的行为，具有乡土性、志愿性、辅助性、民间性特点。乡贤盛行于古代，没落于近代，而被寄望于当代。社会政治制度的变迁是其产生的重要原因，因

而新乡贤参与乡村治理的合理性论证或建构是其准入前提和正当基础。新时代新乡贤参与乡村治理有四大合理性，包括品行合理性、历史合理性、现实合理性和政策合理性。

品行合理性是指新乡贤参与乡村治理有新乡贤品行可作保障。“古之生于斯之有功德于民者也，是之谓乡贤。”^{[3] (P452)}《左传》记载了贤人的选拔标准是“立德、立功、立言”等“三不朽”，即在做人、做事、做学问等方面有不可磨灭的突出成就之人。古乡贤包括入仕官员、卸任官员、中举而未仕之举人和秀才等，他们饱读诗书和儒家经典，具有中国古代知识分子特有的使命感和忧患意识，凭借“三不朽”之品行、学识和威望在乡村自治中发挥举足轻重的作用。随着时代

变迁，新乡贤包括企业家、党政干部、专家学者、技能人才、道德模范等乡民公认的愿意报效桑梓的乡间贤能，继承了古乡贤的积极因素，扬弃了等级、贵贱等消极因素，呈现了新的时代特色和品格。虽然古今乡贤在制度环境、乡村地位、价值观念和历史使命等方面有很大不同，但他们都具有以下优秀品行使其具有参与乡村治理的合理性：一是爱国爱乡的桑梓情怀。古今乡贤大都是户籍、原籍或祖籍在本乡本土，有生于斯、长于斯或源于斯的地缘或家族关系，有几十年稳定不变的乡音乡情乡愁，有落叶归根、荣归故里、衣锦还乡、光宗耀祖的传统思想。他们具备一定的经济基础，有感恩乡民、回馈故里的乡土情结和家国情怀。二是崇德向善的良善品性。

古乡贤往往是品行受地方推崇，入乡贤祠受乡民祭祀，或其事迹在地方志、碑刻中铭记，或在父老乡亲中口耳相传的本地先贤。如清朝礼部尚书张英用“千里修书只为墙，让他三尺又何妨”的开阔胸襟，成就了“六尺巷”的美谈。新乡贤也往往是农村优秀企业家、党政干部、专家学者、道德模范等先进典型，在乡民邻里间威望高、口碑好。三是崇学精业的专业素养。如浙江省绍兴市上虞区，人文荟萃，乡贤争竞，古有“三皇五帝”之虞舜、唯物论衡之王充、“东山再起”之谢安、“竹林七贤”之嵇康等；今有气象学家竺可桢、“当代茶圣”吴觉农、工商领袖经叔平、电影大师谢晋等。他们功德流芳，子孙承荫，都是各领域的名师名家大德大功者。

历史合理性是指新乡贤参与乡村自治有历史经验可供借鉴。费孝通在《乡土中国》中提出了“双轨政治理论”，即自上而下的皇权和自下而上的绅权族权平行运作，互相作用，形成“皇帝无为而天下治”的乡村治理模式。在中国古代社会，“国权不下县、县下惟宗族、宗族皆自治、自治靠伦理、伦理造乡绅”^{[4] (P3)}，乡贤是乡村自治的主力。乡民通过科举获得功名，出则为仕，退则为绅，科举制和古代官员“告老还乡”制是乡贤主导乡村自治的制度基础。

在儒家思想的长期激励倡导下，乡贤素有修齐治平之理想，在家国一体、家国同构之“家天下”格局中，同姓者为宗、同远祖者为族、同祖者为堂、同父者为亲的宗法血缘观、地缘观、乡土观根深蒂固且影响深远，乡贤把宗族里党事务视为己之天然职责，积极承担对宗族成员的教育引导、管理约束和慈善救助等事务。因此，儒家伦理是乡贤主导乡村自治的思想渊源。“皇权不下县”的古代社会，“朝廷之法纪不能尽谕于民，而士易解析，谕之于士，使转谕于民，则道易明，而教易行”^{[5] (P290)}。

乡贤一方面因德高望重而深得乡民信任认可，另一方面因知书识礼而得到官府器重依赖，因而是上传下达沟通官民、减少官民直接冲突的桥梁中介，成为乡村“软治理”的地方领袖。税收征缴、征兵服役、治安定纷、组织团练等事务离不开官绅合作，国家权力和社会权力相互依赖形成稳定的乡村结构，这是乡贤主导乡村自治的重要途径。纵观几千年中国古代史，虽朝代更迭，制度变迁，外族入侵，但乡土中国基层治理的结构始终稳固，众多的地方志、郡书、碑刻和乡贤祠记载颂扬了乡贤的历史作用。他们或造福黎庶，布德泽于乡间；或建功立业，镌美名于史册；或文章著述，领风骚于百世。今天的乡村治理不能复古泥古，但也不能无视或低估乡贤的力量。

现实合理性是指新乡贤参与乡村治理契合乡村振兴和治理现代化的现实需要。自改革开放以来，乡村取得了历史性成就，但也出现了新的难题：一是村委会经费短缺削弱了乡村治理的物质基础。土地制度改革使个体经济大量取代了集体经济，市场化取向使私营企业大量取代了集体企业，农村税费改革减轻了农民负担但同时也使村委会减少了经费来源而难有作为。

二是价值认同淡化销蚀了乡村治理的思想基础。随着市场经济的快速发展，传统价值秩序不断解构，阶层利益思想不断分化以及基层干部权威的不断弱化，给乡村治理带来了诸多困难。

三是村民维权困难冲击着治理主体的合法基础。近年来，乡村因征地拆迁、土地流转、房产确权、扶贫救助等引发的信访事件不断发生，乡村治理的“内卷化”、扶贫资源的“精英俘获”以及乡村干部的“小官大贪”等现象挑战着村“两委”的治理权威。

四是乡村精英流失弱化了乡村治理的人才基础。据统计，2018年我国城镇化率达到58.5%，“乡土中国”加速转向“城镇中国”，大批精英流向城镇，或打工，或求学，或致仕，或经商，打破了费孝通在《损蚀冲洗下的乡土》中指出的“落叶归根的社会有机循环”，致使乡村“空巢化”、村民“原子化”、治理薄弱化。针对上述困境，下派干部、农村工作指导员、大学生村官等举措发挥了积极作用，但也难免存在短期性、过渡性、任务性和工具性等方面的影子。浙江、广东等省十多年来实施“乡贤回归工程”，发挥了新乡贤“智囊团、连心桥、助推器、减压阀”等有益作用，取得了经济、文化、社会等多方面成效。

实践证明，新乡贤包括“富乡贤”“官乡贤”“德乡贤”和“文乡贤”，他们作为财富精英、管理精英、道德精英和知识精英在破解上述难题方面有独特优势。其乡土性、贤能性、志愿性特征和地缘人缘亲缘优势降低了内部运作与再组织成本，有助于激活内生动力资源的再生产和乡村振兴。

政策合理性是指新乡贤参与乡村治理有政策导向可供依循。近年来，“新乡贤”和“新乡贤文化”频频出现在国家领导人讲话、党和政府的重要会议和文件中，这就为新乡贤参与乡村治理提供了方向性指示。2014年，中宣部部长刘奇葆在培育和践行社会主义核心价值观工作经验交流会上明确指出，农村优秀基层干部、道德模范、身边好人等先进典型，成长于乡土，奉献于乡里，在乡民邻里间威望高、口碑好，日益成为新乡贤的主体。

这就明晰了新乡贤的群体构成以及新乡贤的地域性和贤能性特点。2015—2017年连续三年的国务院一号文件、2016年国家“十三五”规划纲要和2017年国务院《关于实施中华优秀传统文化传承发展工程的意见》都指出，要创新、培育或建设新乡贤文化。

2018年国务院一号文件和《关于实施乡村振兴战略的意见》都提出，要以乡情乡愁为纽带吸引社会各界投身家乡建设。这就提出了新乡贤发挥作用的文化氛围的营造要求。2018年中央一号文件和《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》指出，提升乡村德治水平要“积极发挥新乡贤作用”。

这就为新乡贤参与乡村治理提供了政策导向。十八届五中全会提出要“构建全民共治共享的社会治理格局”，十九大报告进一步提出要“完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”。可见，新乡贤参与乡村治理符合新时代中国特色社会主义发展要求，契合多元主体共建共治共享的社会治理体制。总之，自上而下的政策引导和自下而上的成功实践将使新乡贤参与乡村治理成为当前和今后一段时期乡村振兴的重要举措。

二、新乡贤参与乡村治理的组织平台：乡贤参事会

基于新乡贤参与乡村治理的合理逻辑，浙江、广东、上海、江苏等地乡村早已选树新乡贤，组建新乡贤参与乡村治理的组织平台——乡贤参事会。分析各地乡贤参事会章程可知，乡贤参事会是受基层党委政府领导，由新乡贤自愿组成，以热心服务乡村发展为使命，具有乡土性、志愿性、辅助性、民间性的新型社会组织。这是乡村统筹多元共治、吸纳公众参与、促进基层民主的治理载体，是以乡情乡愁为纽带吸引社会各界参与乡村振兴的组织创新。

从组成会员来看，乡贤参事会是由户籍、祖籍、原籍或直系姻亲关系在当地或在当地投资创业的有德行、有才能、有声望、

有影响、热心乡村发展的贤能人士自愿组成。如浙江省象山县涂茨镇根据当地实际确定了八条乡贤标准：关心支持涂茨镇发展的知名企业家；在本地创业的优秀外来人才（高管级别）；有留学海外经历，热心家乡建设，在所在领域有一定影响或领先地位的人士；获道德模范、劳动模范等县级及以上表彰的人士；县级及以上非遗传承人、文艺带头人；著名高校、医院等科研院所具有副高以上职称的专业技术人员；县级及以上商会等社会组织负责人；现任或曾任正科级及以上职务公职人士。

可见，从职业类别看，包括“官乡贤”“富乡贤”“文乡贤”和“德乡贤”等四类，实际则以“官乡贤”和“富乡贤”为主；从地域分布看，主要包括“本土”“外出”和“外来”三类，实际则以“外出”的为主。这些乡贤经过调查摸排、定标筛选、沟通对接、党委审定、政府备案，最后组成乡贤参事会，并由乡贤参事会全体大会选举或村“两委”指定产生会长、副会长、秘书长等，最终组成领导机构。

从性质归属看，乡贤参事会是基层党委政府领导下的民间性新型社会组织。这包含三层含义：其一，乡贤参事会是一种新型社会组织。社会治理理论认为，治理的本质特征是社会组织对社会公共事务的独立治理或与政府合作治理，社会组织的兴起是国家治理能力现代化的必然要求。乡贤参事会是乡村治理由一元管理向多元共治转型的分权结果，是“乡政村治”体制下的组织创新，现实中一般按社会团体登记程序向县民政局申请登记，或经村“两委”报乡镇政府或统战部门备案。其二，乡贤参事会具有民间性。它是社会协商、公众参与性质的体制外非官方组织，既有别于村民代表大会赋权的村委会，又有别于政党权力下沉的村党支部，并非依靠官方授权而是依靠乡贤品行、威望、学识、资历等获得民间权威，其参事结果仅有建议权而没有行政效力。其三，乡贤参事会是基层党委政府领导下的社会组织。

目前体制下，村党支部是本村党员选举产生、上级党委认可的基层党组织，村委会是选民选举、民意授权并受乡镇政府指导的基层群众自治组织，体制与民意的双重授权决定了村“两委”在乡村的核心地位。乡贤参事会在乡镇党委和村党支部的领导下参与乡村治理，并接受县民政局、乡镇政府的监管和村委会的业务指导。如浙江省绍兴市《中共湖塘街道工委、湖塘街道办事处关于全面培育和发展乡贤组织的实施意见》明确规定：“乡贤组织在街道党工委、村党组织的领导下培育发展、开展工作，并接受街道办事处的监督管理和村民委员会的业务指导。”

从功能定位来看，乡贤参事会是辅助性、志愿性的乡村社会组织。志愿性是指新乡贤参与乡村治理不以营利和私利为目的，出自个人自觉自愿帮扶村民的特点。乡贤参事会成员一般不占乡村体制内正式编制，也并不在参事会领取报酬，他们自愿参与乡村治理的目的是为了报答桑梓、实现自我，具有无偿性、自愿性、奉献性、服务性和公益性特点。乡贤参事会具有辅助性，新乡贤只是介入而非主导乡村治理，与村“两委”的关系是辅和主、谋和断的关系。

它以人民民主、村民自治、协商民主和党的群众路线为制度基础，以自己的组织章程为准则，以乡村群众为主体，以乡村需求为导向，发挥新乡贤在乡村治理中的参谋建议、示范引领、桥梁纽带等辅助性作用。如浙江省义乌市佛堂镇《乡贤会章程》明确规定，乡贤会的业务范围有：弘扬优秀传统文化，促进奖教助学和乡风文明；组织慈善公益活动，开展扶贫济困等活动；积极引智引才引资，助推佛堂经济社会发展；参与公共事务管理，为镇党委提供决策咨询；推动实施居民公约，维护公序良俗；了解社情民意，反馈群众意见建议。可见，乡贤参事会承担着决策咨询、民情反馈、公益慈善、敦风化俗等职责，能发挥不同于党组织和村委会的作用。^{[6] (P95)}用以弥补基层政府和自治组织在决策、服务、治理方面的不足。

三、新乡贤参与乡村治理的效果分析

浙江省作为“红船精神”的发源地、改革开放的先行地、习近平新时代中国特色社会主义思想的重要萌发地和实践地，在新乡贤参与乡村治理方面走在全国前列。习近平总书记在浙江工作期间就明确提出，“要善用乡贤”^{[7] (P426)}。2017年浙江省第十四次党代会明确提出，把培育传承乡贤文化作为“文化浙江”建设的主要内容。

《浙江省乡村振兴战略规划（2018—2022）》则把“重塑新乡贤文化”作为培育新时代农村新风尚的五大举措之一。浙江省

象山县晓塘乡中岙村历来有大年初一“乡贤说事”的传统，邀请乡贤座谈解决乡村难题。早在2001年，浙江省绍兴市上虞区就成立了全国第一个乡贤研究会，被称为“中国乡贤文化之乡”。2014年，浙江省德清县东衡村在全国率先成立了乡贤参事会，曾被民政部提名为“中国社区治理十大创新成果”。

截至2019年4月底，该县已成立乡贤参事组织107个，共计参事4125次，服务5633次，受惠群众18多万人次。据笔者实地调研，目前浙江省绍兴、德清、象山、义乌、台州等多个市县吸收新乡贤参与乡村治理，一方面已取得明显成效，另一方面也面临一些先天性困惑。

（一）积极作用

经济带动作用。当前，我国全面建成小康社会的短板和精准扶贫的重点主要在乡村，产业振兴是乡村振兴的主要标志，也是农业发展、农民增收、农村繁荣的物质基础。很多新乡贤事业有成，感念家乡，有意愿有能力回报故里。他们视野广、头脑活、有资源、会经营，能以“项目回迁、资金回流、信息回馈、智力回乡、技术回援、人才回归”等方式反哺家乡，造福乡民。浙江省浦江县2018年初出台《关于在全县建立乡贤组织服务乡村振兴战略的实施意见》，到年底，全县15个乡镇（街道）全部建立乡级乡贤联谊会，90%的村（社区）建立村级乡贤会，吸引乡贤直接投资项目22个，投资总额14.3亿元，乡贤引进招商项目15个，为浦江县经济社会发展注入了新活力。

敦风化俗作用。乡风文明是乡村振兴的灵魂所在，新乡贤具有德高望重、爱家爱乡、敬业奉献等良好品行，在严明家风、淳化民风、文明乡风等方面起着示范引领作用，用他们的嘉言懿行垂范乡里，有助于社会主义核心价值观在乡村落细落小落实。如浙江省绍兴市上虞区通过深挖舜帝、曹娥等孝德乡贤，建设以大舜庙和曹娥庙为依托的全国最大孝德文化主题公园——中华孝德园，通过选树孝德新乡贤、制定孝德公约、建立孝德基金、编印孝德教材、传唱“孝德之歌”、张贴孝德榜单、庆祝孝德文化节等系列活动，大力弘扬孝德乡贤文化，涌现了大批孝星标兵、道德模范、信义人物、“最美人物”，使村民崇德向善、见贤思齐，有效促进了家风民风乡风好转，赢得了“中国孝德文化之乡”的美誉。

社会调谐作用。近年来，乡村社会因征地拆迁、土地流转、房产确权、扶贫救助等引发的非访群访闹访事件不断发生，挑战着村“两委”的治理权威和乡村社会的和谐稳定。新乡贤拥有德高望重的内生权威和卓越精英的学识素养，能站在超越于纠纷各方的中立立场，以协调者与建议者的身份与不同视角和利益的人们进行理性分析，权衡各方，调控冲突，最终消除分歧达成和解。如浙江省象山县针对信访矛盾频发的现象，组建以乡贤为参与主体的和事顾问团，实行信访说事会制度，将乡贤说事和村民说事、警民说事相结合，构建自治、法治、德治三治融合的治理体制，化解了很多陈年纠纷，有效促进了乡村和谐。

政治参与作用。有事多商量，众人的事情众人商量，协商民主是我国民主政治的特有形式和独特优势。新乡贤参与乡村治理丰富了民主形式，拓展了民主渠道，发挥了政治参与的重要作用。如2014年浙江省德清县出台的乡贤参事会章程规定，乡村重大事项决策如工程项目招投标、资金管理等公共事务都要征求乡贤参事会意见。

乡贤献计献策，成为村“两委”的顾问和高参。德清乡贤参事会成员还有权列席村“两委”会和村民代表会议，对重大事项的决策和运行进行全程跟踪监督，推动乡村协商民主发展。新乡贤具有较强的民主法治意识和参政议政能力，在政治参与过程中表现出来的真知灼见以及由此为村民带来的实际利益，强化了协商民主的科学性，提高了村民政治参与的自觉性。

（二）制约因素

梁漱溟在《乡村建设理论》中提到：“要于服从他之中来控制他。”“一切办法都是以遵从他的法则来制驭他。”^{[8] (P8)}可见，认识问题的法则是解决问题的逻辑起点。新乡贤参与乡村治理虽已产生明显成效，但在现实中仍受认识偏见性、环境欠缺性、组织合规性和实践风险性等四大因素的制约。

首先，认识偏见性制约着新乡贤参与乡村治理。历史上，乡贤往往是退職官员、富商鸿儒、宗族领袖等乡村贤达，他们财力雄厚，势力庞大。到了近代面对“千年未有之大变局”，各地乡贤或乡绅多半因维护封建旧秩序而痞子化成为“土豪劣绅”，作为革命对象遭到严厉打击。

中华人民共和国成立后，受“左”的路线影响，乡绅进一步被压制遭唾弃而销声匿迹。这种历史记忆使不少地方党委政府对新乡贤参与乡村治理仍存观望、疑虑、偏见，甚至有人担心“土豪劣绅借尸还魂”，生怕“请神容易送神难”。有的乡村则受急功近利思想影响，重“富乡贤”“官乡贤”带来的经济效益或权力影响，而轻“文乡贤”“德乡贤”在文明教化、明德向善等方面的作用。

其次，环境欠缺性制约着新乡贤参与乡村治理。著名学者钱念孙曾倡议实行官员“告老还乡”制，这对乡村人才的良性循环、乡村建设和城乡协调发展有鉴往开来的重要意义。^{[9] (P39-44)}这种“告老还乡”模式从理论上说很有价值，但在现实中，像原全国政协副主席毛致用、原海南省副省长陈厚苏、原云南省保山地委书记杨善洲那样退休后自觉返乡并改变乡村落后面貌的毕竟屈指可数，城乡差距阻碍了新乡贤返乡的脚步。

许多新乡贤户籍不在乡村，在家乡没有房产或房产设施老旧，特别是乡村自然环境恶化，文明指数较低，医疗、网络、健身、娱乐等设施落后，家乡变成了很多人回不去的故乡。长期以来，国家对公务人员留在城镇提供了诸多政策保障和生活福利，城市社保水平和生活舒适便捷程度远高于乡村，这使得很多新乡贤习惯了城市生活而不愿长期返乡。

再次，组织合规性制约着新乡贤参与乡村治理。目前，一些乡村吸纳新乡贤参与乡村治理，组建了乡贤参事会、乡贤理事会、乡贤工作室等平台，它们是因乡村基层治理创新而产生的新型社会组织，出现时间短，难免不完善。一是内部规范不健全。一些乡贤组织在资金使用、项目启动、信息披露、绩效评议等方面缺乏必要规范，有的甚至已经事实违法，如在农村宅基地审批、户籍管理、征地拆迁补偿等方面向乡贤倾斜，制定村规民约违反上位法等。二是组织定位不明确。乡贤组织是独立的法人还是村民委员会自治组织的二级机构，目前学界并没有明确界定。从现实来看，有的乡贤组织到当地民政部门登记注册获得法人地位，有独立的银行账户和登记号码，有的乡贤组织则没有登记注册，这就直接关系到乡贤组织的资金使用、内部管理、外部关系和功能发挥。

最后，实践风险性制约着新乡贤参与乡村治理。新乡贤参与乡村治理在较大程度上有助于破解乡村治理困境，但在实践中可能将逐利本能和内生权威结合产生异化风险。一是行利己之私搞宗族帮派。一些乡村权威弱化，村民政治意识淡漠，对新乡贤不具备有效制约，致使个别新乡贤利用自己的身份地位拉帮结派，甚至退化成“霸”或“村霸”头上的“保护伞”。二是精英治理挤压村民民主。新乡贤作为乡村精英容易形成集中权威，甚至凌驾于村“两委”之上，主导乡村权力与资源分配，挤压村民自治空间。三是以精英权威取代法制权威。新乡贤参与乡村治理基于个体理性和知识储备，站在精英权威的制高点，本质上是缺少法制规范的“人治”，容易以德代法，甚至延缓乡村法治化进程。

四、新乡贤参与乡村治理的长效机制

上面千条线，下面一根针。广大乡村作为国家治理强基固本的重要场域，其治理成效直接关系到乡村振兴总目标的实现程度，也关系国家治理能力现代化的实现程度。消除新乡贤参与乡村治理的制约因素，发挥新乡贤参与乡村治理的积极作用，离不开乡村社会内外部环境的营造。无论是中央还是地方基层，既要更新理念，创新治理，也要加大乡村治理的制度供给，建立新乡贤参与乡村治理的实效长效机制，防止异化无序。

第一，为新乡贤定调正名，建立激励表彰机制。一要提高对新乡贤的认识自觉。新乡贤与古乡贤在制度环境、乡村地位、价值观念和时代期望等方面有重大区别。在“乡政村治”体制下，党的执政根基深厚，组织体系严密，新乡贤参与乡村治理须接受基层党组织和政府领导，其发挥作用的空间有限且并不主导乡村治理。新乡贤长期受党的教育，须在法律法规范围内活动，

以社会主义核心价值观为引领，是乡村振兴的重要力量和乡村治理的有益补充，是基层统战工作团结争取的重点对象。《村民委员会组织法》规定，村民自治组织是开放性的，村民和基层党政机关可以制度创新，新乡贤参与乡村治理是还政于民的村民自治表征。

二要以乡情乡愁为纽带吸引新乡贤。乡贤文化是基于乡村历代名贤德行积淀并进行相关创造而形成的一种乡土文化，是乡贤德行、生活和思想的历史叙述与现实感召，可引发人们对血脉同根、风俗同源、氏族同门的故乡情怀和乡愁共鸣，吸引他乡游子“鲑鱼返乡”造福桑梓。有条件的乡镇可成立乡贤文化研究会，通过查阅古籍、调研访谈、编辑出版、专题研讨、大众宣传等方式，挖掘传颂当地先贤及其生平事迹；抢救保护先贤故居、祠堂、祭屋、牌坊和功德碑等物质资源，整理开发乡规民约、家谱族谱、家规家训等非物质资源；提炼设计乡贤精神的经典元素和标志性符号，并应用于道路、桥梁、亭台、雕塑等公共建筑。

三要建立新乡贤激励表彰机制。通过走访、慰问、探亲、联欢、座谈、研讨、报告、招商等方式与新乡贤加强联络，增进乡情。建设乡贤广场、乡贤园、乡贤林、乡贤馆、乡贤长廊或乡贤之家，通过编写村歌、撰写村史、媒体宣传、张榜雕刻、公益命名等形式，将新乡贤的公德事迹载入史册，进课堂、讲堂、礼堂甚至祠堂，使他们可亲、可敬、可学，有精神上的归属感、尊崇感和使命感。

第二，加快城乡融合，建立“筑巢引凤”机制。新乡贤大多是成功人士、社会精英，对生活工作环境有一定要求。乡村应把握新时代新特点，在解决食宿、交通、医疗、网络等生活便利的基础上，进一步优化环境，使乡村招贤和乡贤兴村相辅相成，形成良性循环。一要打造生态宜居的诗画乡村。随着环境污染、交通拥堵、食品危机等“城市病”的凸显，古朴自然、清新悠闲的田园生活引发了城里人的“逆城市化”流动。崇尚生态绿色发展的新时代，乡村要打响蓝天碧水净土保卫战，要像保护眼睛爱护生命一样保护环境。只有青山绿水、诗情画意的美丽乡村才能吸引新乡贤“上山下乡”留在故里。

二要建设乡风文明的人文乡村。新时代是城乡融合发展的新时代，要让城市资源回流乡村，乡村可借助“德乡贤”“文乡贤”引导村民以德立规，革新婚丧陋习、重男轻女等落后观念，营造见贤思齐、崇德向善的舆论氛围，形成健康文明、自我教化的村民风俗和人文环境，让乡村成为新乡贤落叶归根魂牵梦绕的理想归宿。

三要探索新型服务的休闲乡村。新消费兴起的新时代，休闲旅游、健康养生成为人们的新时尚。各地乡村应把握机遇，因地制宜，使乡村发展规划和新乡贤的干事创业契合，吸引新乡贤回乡投资居住。

第三，规制乡贤组织，建立参事运行机制。“人非社会则不能生活，而社会生活则非有一定秩序不能进行。”^{[8] (P23)}党的十九大提出要“推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”。充分发挥乡贤参事会的积极作用，要加快规制使之形成权责明确、运行有序、依法自治的现代社会组织。一要建立新乡贤准入退出制度。制定新乡贤选树标准，严把质量关，不仅要看其职位职务和才能财富，更要以政德、德望为先，强调德才兼备，实行政德一票否决制。面对利益分化的乡村社会，要反映多元化的利益诉求，需把各行各业的乡村精英吸纳进来，不能重“官乡贤”“富乡贤”而轻“文乡贤”“德乡贤”，特别要把一些有德行、有声誉、有影响、热心家乡发展的老教师、老党员、老干部、老医生、老军人纳入进来，壮大乡村治理力量。

二要建立新乡贤参事工作制度。完善参事会章程，制定履职承诺制、权力负面清单制、财务公开制、议事制、年会制、活动申报制、信息公开公示制、评议总结制、考核评估制等，发挥制度的约束保障作用，推进乡贤组织的科学化、规范化运行。特别要注意程序规范制度，如德清乡贤参事会实施“六环节”参事议事制（按照民意调查“提”事、征询意见“谋”事、公开透明“亮”事、回访调查“审”事、村民表决“定”事、全程监督“评”事），从程序上保证公开公平公正。

三要探索立法规范。社会组织的合法性分为社会合法性、行政合法性、政治合法性和法律合法性四种，其中法律合法性是

根本保障。目前，我国对乡贤组织的规范主要依据 1998 年国务院颁发的《社会团体登记管理条例》，其中多程序性而无实体性和针对性的规定。规范村民自治的《村民委员会组织法》对新乡贤也无相关规定，有必要在乡贤参事会章程、村规民约的践行基础上，酝酿制定《社会组织法》《乡贤组织法》，界定乡贤组织的性质、功能、权责、法律定位等，将新乡贤活动限定在法律范围之内。

第四，加强党的领导，建立监督约束机制。针对新乡贤参与乡村治理的可能风险，必须强化基层党组织“主心骨”“牛鼻子”的领导核心地位，这是新乡贤参与乡村治理的前提条件。一要抓实建强基层党组织。新乡贤是各行各业中的精英、翘楚、榜样、楷模和先锋，要整合新乡贤资源，必须延伸党组织的工作触角，激活党组织的“神经末梢”，把党支部建在自然村或村民小组。选好配强乡村党组织带头人，选拔德能勤绩廉各方面过硬的体制内新乡贤加入村“两委”，充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用。

二要加强基层党组织对新乡贤参与乡村治理的监督领导。选树新乡贤应由基层党组织把关，成立乡贤组织应由党组织监管，乡贤组织负责人原则上应由村“两委”负责人兼任，乡贤组织运行机制和运行活动应由党组织审核监控，把党的政治优势和新乡贤的治理优势结合起来，警惕政治道德短板的伪乡贤混入乡贤队伍。

三要正确处理新乡贤与村“两委”的辅和主、谋和断的关系。新乡贤参与乡村治理显示了共建共治共享和治理主体多元化的治理理念，凸显了社会力量和民众力量多方参与和协商共治的民主价值。但是，多元共治并非多元领导，民间权威不能取代官方权威，新乡贤必须找准自己的“生态位”，明确自己的职责范围和行动边界，尊重原生治理主体村“两委”的决定，发挥好参谋、智库、军师、顾问的辅助补位作用，防止越位错位架空村“两委”。

四是对新乡贤的统战工作要和扫黑除恶、基层“拍蝇”、组织建设结合起来，防止新乡贤成为某些利益集团的代言人。

总之，新乡贤参与乡村治理，是在我国乡村历史传承、文化传统、经济社会发展基础上渐进改变和内生演化的结果，是对传统乡贤主导乡村自治的辩证扬弃，也是对当代乡政村治体制的守正创新，体现了多元协同的现代共治理念，有助于培育乡村新型治理主体，优化乡村治理结构，提升乡村治理绩效。对待新乡贤参与乡村治理，既要反对杞人忧天、打压否定的“污名化”倾向，又要反对忘乎所以、众口铄金的“浪漫化”倾向；既要反对乡贤评定忽视“德乡贤”“文乡贤”的“富贵化”倾向，又要反对放任不管“野蛮生长”的“自由化”倾向，而应该理性审慎，将顶层设计和“摸着石子过河”结合起来，在实践中不断探索总结，规范发展。

参考文献:

- [1] 梁漱溟.乡村建设理论 [A].梁漱溟全集:第二卷 [C].济南:山东人民出版社,1989.
- [2] 李小云.参与式发展概论 [M].北京:中国农业出版社,2001.
- [3] (明)汪循.永嘉考名宦乡贤祠文 [A].汪仁峰先生文集:卷 20 [M].四库全书存目丛书(集部第 47 册).济南:齐鲁书社,1997.
- [4] 秦晖.传统中华帝国的乡村基层控制:汉唐间的乡村组织 [A].黄宗智.中国乡村研究:第一辑[C].北京:商务印书馆,2003.
- [5] 陈生玺.政书集成:第 10 辑 [M].郑州:中州古籍出版社,1996.
- [6] 李金哲.困境与路径:以新乡贤推进当代乡村治理 [J].求实,2017,(6).

[7] 习近平. 干在实处走在前列——推进浙江新发展的思考与实践 [M]. 北京：中共中央党校出版社，2006.

[8] 梁漱溟. 乡村建设理论 [M]. 北京：商务印书馆，2015.

[9] 钱念孙. 乡贤文化为什么与我们渐行渐远 [J]. 学术界，2016, (3).